

**Amt der Stmk. Landesregierung
Abteilung 13 - Umwelt und Raumordnung
Referat Bau- und Raumordnung
Stempfergasse 7
8010 Graz**

per E-Mail an:
abt13-bau-raumordnung@stmk.gv.at

Graz, 07.12.2023

**Begutachtung | Entwurf einer Verordnung der Steiermärkischen
Landesregierung, mit der Regelungen zur Ermittlung von Geruchszonen in
Raumordnungsverfahren und zur Beurteilung von Geruchsimmissionen aus der
Tierhaltung im Baubewilligungsverfahren
(Stmk. Geruchsimmissionsverordnung 2023)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben der Abteilung 13 vom 16.11.2023 (GZ: ABT13-933/2023-8) wurde vom Amt der Stmk. Landesregierung ein Verordnungsentwurf „Steiermärkisches Geruchsimmissionsverordnung 2023“ übermittelt und auf die Möglichkeit der Abgabe von Stellungnahmen bis zum 07.12.2023 hingewiesen.

Innerhalb der gesetzten Frist gibt die Interplan ZT GmbH (auch im Namen der Marktgemeinde Ehrenhausen an der Weinstraße, der Gemeinde Lobmingtal, der Marktgemeinde Premstätten, der Stadtgemeinde Schladming sowie weiteren von uns betreuten Gemeinden) folgende Stellungnahme und Anregungen zur Überarbeitung des Entwurfes ab:

Aufgrund unserer Tätigkeit in mehreren österreichischen Bundesländern und dem Versuch, hier im Sinne eines Benchmarkings festzustellen, wie andere Bundesländer mit der Problematik landwirtschaftlicher Tiergerüche in der Raumordnung umgehen, ist für uns zu Tage getreten, dass die Steiermark das einzige österreichische Bundesland ist, in welchem die Emissionen tierhaltender landwirtschaftlicher Betriebe überhaupt Eingang in die Raumordnung finden.

Bisher erfolgte die Ermittlung nach der so genannten „Vorläufigen Richtlinie“, die nach Angaben des Landes nun nicht mehr dem Stand der Technik in Projektgenehmigungsverfahren entspricht. Mit der Gesetzesnovelle LGBL. 45/2022 hat der Gesetzgeber daher die „Geruchszonen“ in das Gesetz als verpflichtend zu erstellende Darstellung implementiert.

Dies führte zum Ergebnis, dass in der Zeit zwischen 01.10.2022 bis zum Inkrafttreten der Novelle LGBL. 73/2023 für 9 Monate praktisch ausnahmslos keine steirische Gemeinde Beschlüsse über die Auflage der Entwürfe von Revisionen (Örtliche Entwicklungskonzepte und Flächenwidmungsplan) fassen konnte. Eine Auflage war nur mit einer vollständigen Untersuchung nach der GRAL Methode möglich und wurde unseres Wissens nach nur von einer oder zwei steirischen Gemeinden in diesem Sinn durchgeführt. Für alle anderen Gemeinden führte dieser Gesetzesbeschluss zu einem Stillstand in der Raumplanung.

Mit der Novelle LGBL. 73/2023 wurde die Verpflichtung zur Verwendung dieser Methode, für Verfahren, die bis zum 31.12.2023 zur Auflage beschlossen werden, ausgesetzt. Dies nicht zuletzt deshalb, weil das Land die in der Novelle vorgesehene Verordnungsermächtigung für den nun vorliegenden Entwurf der „Stmk. Geruchsimmisionsverordnung 2023“ nicht ausnutzen konnte, weil die technische Umsetzbarkeit der Verordnung nicht gegeben war.

Diese Verordnung soll nun doch in Kraft gesetzt werden, obwohl sowohl die gesetzlichen als auch die technischen Grundlagen weiterhin Unwägbarkeiten sowie fachliche und rechtliche Lücken aufweisen.

In unserer Umwelt gibt es eine Vielzahl sonstiger Emissionen und Immissionen, denen in der Raumordnung aufgrund ihrer schwierigen Fassbarkeit auch nur auf der Ebene der Raumordnungsgrundsätze und -ziele Beachtung beigemessen wird, beispielsweise Lärm- und Luftschadstoffe aus Verkehrsbelastungen oder von betrieblichen Emittenten, die über die Gewerbeordnung geregelt sind. Warum in der Steiermark ausgerechnet Emissionen landwirtschaftlicher Betriebe eine so intensive Würdigung in der örtlichen Raumplanung erlangen sollen, bleibt aus fachlicher Sicht nicht nachvollziehbar.

Das Grundsatzproblem der Emissionen landwirtschaftlicher Betriebe besteht ja letztlich darin, dass sie nicht einer Betriebsstättengenehmigungspflicht im Sinne der Gewerbeordnung unterliegen, sondern dass die Emissionen lediglich im baurechtlichen Bewilligungsverfahren abzuhandeln sind, was in der Vergangenheit häufig nicht nach den heute angewendeten Grundsätzen zum Stand der Technik Beachtung fand. Augenscheinlich will der Gesetzgeber nun die Pflicht und die Kosten ordnungsgemäßer Genehmigungsverfahren von den Antragstellern auf die örtliche Raumordnung und damit auf die Gemeinden überwälzen.

In diesem Zusammenhang ist nämlich darauf hinzuweisen, dass bei einer Vielzahl landwirtschaftlicher Stallungen baurechtliche Missstände zu vermuten sind, die bei einer genauen Prüfung – und eine solche ist durch diese Verordnung von der Raumordnungsbehörde gefordert – im Sinne der „Infektionstheorie“ dazu führen könnte, dass für eine Vielzahl der Stallungen die Konsenslosigkeit mit den entsprechenden Rechtsfolgen baupolizeilicher Natur festgestellt werden würde.

Die nachträgliche baurechtliche Bewilligung ist dann kaum durchsetzbar, wenn die Emission zu Einschränkungen in der Bebauung benachbarter Grundstücke geführt hat bzw. zukünftig nach Konsentierung des Bestands führen würde und der Nachbar nun zu Recht einwenden wird, dass er unzumutbar belästigt werde. Die gute Absicht des Gesetz- und Verordnungsgebers wird aus Sicht des Praktikers dazu führen, dass in einer Zeit, in der die landwirtschaftliche Tierhaltung unter massivem Kostendruck steht, viel Ärger und Aufwand auf jene Betriebe zukommen wird, die nicht vollständig innerhalb ihres baurechtlichen Konsenses tätig sind. Und das sind aus der Sicht des Praktikers doch einige.

Das Grund-Dilemma der Verordnung besteht darin, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber die Inhalte einer raumordnerischen Bestandsaufnahme mit einem Projektbewilligungsverfahren verwechselt. Man geht – insbesondere auch in der Darstellung der Kosten – davon aus, dass eine solche Erhebung problemlos erfolgen könne. Tatsächlich schuldet jedoch in einem Projektbewilligungsverfahren der Antragsteller der Behörde ein genehmigungsfähiges Projekt. Weist das Projekt Mängel auf, ist in den Bestimmungen des § 13 (3) AVG vorgesehen, einen Verbesserungsauftrag zu erteilen und es ist bei Nichterbringen der Verbesserung das Ansuchen abzuweisen. Dieses Mittel für die Behörde, zu den erforderlichen Angaben zu kommen, fehlt im Raumordnungsverfahren und in den für die Erarbeitung der Geruchszonen erforderlichen Ermittlungen vollständig.

Das bedeutet in der Praxis, dass die Eingaben entweder lückenhaft erfolgen werden (müssen) oder einen immensen Erhebungsaufwand für die Gemeinden nach sich ziehen. Es liegt de facto eine Beweislastumkehr vor, die die Gemeinde zu Erhebungen verpflichtet, ohne sie mit den dafür erforderlichen Instrumenten in angemessener und sowohl fachlich als auch politisch vertretbarer Form auszustatten. Es ergibt sich damit ein Erhebungsaufwand, der für viele Gemeinden derartig hohe Kosten verursachen wird, dass sich die Kosten von Revisionsverfahren schlechthin verdoppeln könnten.

Überdies fehlt eine Übergangsbestimmung für Widmungsverfahren außerhalb von Revisionen und die Aufsichtsbehörde ist während der Anwendungszeit der Novelle auch dazu übergegangen, GRAL Gutachten und in Folge nun Geruchszonenerhebungen auch bei zwischenzeitlichen Änderungen einzufordern. Die Kosten eines GRAL Gutachtens belaufen sich auf zumindest € 8.000,- und damit auf mehr als das Doppelte der durchschnittlichen Kosten eines zwischenzeitlichen Flächenwidmungsplan-Änderungsverfahrens.

In einer Zeit, in der die budgetäre Situation der Gemeinden bekanntlich sehr angespannt ist, stellt sich sowohl die Frage nach der Sinnhaftigkeit als auch der Finanzierbarkeit dieses Unterfangens.

Als ein weiteres substanzielles Problem tritt die gemeindeübergreifende Geruchszone zu Tage. Sehr häufig liegen Gemeindegrenzen ja so, dass die bisher berechneten Geruchsschwellenabstände und Belästigungsbereiche die Gemeindegrenze überschreiten. Nunmehr wird eine Kumulierung der Berechnung geruchszonenzusammenhängender Betriebe vorzunehmen sein. Dies bedeutet, dass die Gemeinde über ihr eigenes Territorium hinaus Erhebungen und Berechnungen durchführen wird müssen, ohne für diese Betriebe bau- und raumordnungsbehördlich zuständig zu sein. Hier zeigt sich aus der Sicht des Praktikers eine weitere Unmöglichkeit des Vorhabens.

Es wäre also folglich praktikabel, dass die Geruchszonen steiermarkweit durch das Land Steiermark amtlich ermittelt werden und die Gemeinden dazu die betrieblichen Daten nach Erfordernis zuliefern. Die Geruchszonen sind letztlich mit anderen gemeindeübergreifenden Nutzungsbeschränkungen vergleichbar, wie beispielsweise Hochwasserabflussbereichen. Auch hier endet die Gefährdung bzw. die Immission nicht an der Gemeindegrenze und auch hier wird die Ermittlung der Gefährdung daher durch das Land Steiermark und nicht durch die Standortgemeinde durchgeführt. Mit dieser Vorgangsweise wären die Gemeinden von einem Großteil der Kosten entlastet. Die Ausarbeitung der Geruchszonen könnte – wie bei den Hochwasserabflussuntersuchungen – nach einer Prioritätensetzung erfolgen.

Die Angabe zu den Kosten, die in den Erläuterungen der Verordnung aufscheinen, ist schlicht nicht seriös.

Zitat: „Im Gegensatz zum Erhebungsaufwand nach der bisherigen Rechtslage wird der zeitliche Mehraufwand mit ca. 15 Minuten bis 1 Stunde je Tierhaltungsbetrieb anzusetzen sein. Unter Berücksichtigung dieses zeitlichen Mehraufwandes durch beauftragte externe Büros lassen sich die Zusatzkosten mit ca. € 500 bis 1.000 beziffern. Die Gesamtkosten einschließlich GRAL-Eingaben werden mit ca. € 1.000 bis 1.500,- je Betrieb geschätzt, wobei die bisherigen Kosten nach der alten Rechtslage mit ca. € 500 angenommen werden. Der finanzielle Aufwand je Gemeinde ist demnach abhängig von der Anzahl der im Gemeindegebiet liegenden Tierhaltungsbetriebe.“

Der bisherige Aufwand lag bei etwa 1,5 bis 2,0 Stunden pro Betrieb und umfasste die Erhebung der Tierbestandszahlen, danach die standardisierte Berechnung je Stallung und daraus ermittelt den errechneten Geruchsschwellenabstand bzw. Belästigungsbereich, der danach grafisch mit einem entsprechenden Algorithmus in den Flächenwidmungsplan übernommen wurde. Eine Kumulation benachbarter Betriebe war nicht erforderlich, eine gemeindegrenz-überschreitende Ersichtlichmachung erfolgte (wenn überhaupt) nur in speziellen Fällen.

Nunmehr ist der Erhebungsaufwand immens und es muss eine sehr hohe Anzahl von Parametern pro Betrieb eingegeben werden (die davor zu erheben und zu dokumentieren sind), woraus nach Vollständigkeit der Eingabe für das gesamte Gemeindegebiet eine Berechnung mit einem sehr leistungsfähigen Computer zu erstellen sein wird. In den Schulungen wurde dazu referiert, dass dazu eine durchschnittliche Gemeinde mit einem „guten Computer“ nach einem Monat (!) Rechenzeit als Ergebnis die Geruchszonen erhält.

Wie diese geprüft und plausibilisiert werden sollen, wenn tausende Parameter für eine Berechnung einzugeben sind und nicht wie bisher maximal 5 pro Rechengang, sei dahingestellt. Es wird jedenfalls seitens der ZT Kammer ein Passus in die Werkverträge aufzunehmen sein, dass aufgrund dieser Methodik eine Haftung für die Richtigkeit dieser Ergebnisse von Ziviltechniker:innen nicht mehr übernommen werden kann.

Weiters steht auch fest, dass sich die baurechtlichen Konsense der landwirtschaftlichen Betriebe und die tatsächliche Betriebsführung landwirtschaftlicher Betriebe ständig ändern, während ein Örtliches Entwicklungskonzept gesetzlich auf einen Zeitraum von 15 Jahren auszulegen ist und ein Flächenwidmungsplan 10 Jahre in Rechtskraft sein kann, bevor das neue Verfahren einzuleiten ist, also durchschnittlich etwa 13 Jahre lang rechtskräftig ist.

Sind nun neue Betriebe nach baurechtlicher Bewilligung auf Grundlage einer GRAL Modellierung in die örtliche Raumplanung aufzunehmen und wird damit nicht eine vollständige Neuberechnung der Geruchszonen erforderlich, oder verzichtet das Land Steiermark auf diese Planungsgenauigkeit? Löst also nun ein neuer landwirtschaftlicher Betriebskonsens eine obligatorische Änderung des Örtlichen Entwicklungskonzeptes und des Flächenwidmungsplanes aus oder nimmt man hin, dass die Geruchszonen im Laufe der Jahre immer mehr an Richtigkeit und Präzision verliert? Wenn nun ein obligatorischer Änderungstatbestand vorliegt, wer trägt die Kosten dieser Änderungen?

Auch hier zeigt sich, wie wenig sinnhaft dieses Vorhaben aus der Sicht der Praxis ist. Das Land Steiermark geht entweder von einer statischen Emissionsbelastung durch die Betriebe oder von einem dynamischen sich ständig ändernden Flächenwidmungsplan aus. In der Praxis liegt das Gegenteil vor. Die Emissionsbelastungen ändern sich ständig, der Flächenwidmungsplan bleibt über 10 Jahre unverändert.

Zusammenfassung

Sowohl die gesetzliche Regelung, die im Jahr 2022 getroffen wurde, als auch der darauf aufbauende Versuch der vorliegenden Verordnung stellen eine mit vertretbarem Aufwand nicht erfüllbare Anforderung an die örtliche Raumplanung.

Die Mehrkosten für die Gemeinden werden sich mit hoher Sicherheit in einem zweistelligen Millionen-Euro-Betrag bewegen. Die Ergebnisse und Auswirkungen auf die örtliche Raumplanung werden im Vergleich zum betriebenen Aufwand aber ziemlich gering sein.

Weiters könnten bei der geforderten Untersuchungstiefe der Erhebungen massive Probleme für landwirtschaftliche Betriebe entstehen (Konservenverluste).

Es wird daher der Antrag gestellt, diese Verordnung nicht zu erlassen, die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmung LGBL. 45/2022 weiter auszusetzen und auf gesetzlicher Ebene eine Regelung zu erarbeiten, die die allfälligen Anforderungen an die Gemeinde als Raumordnungsbehörde und als Ordnungsgeberin des Örtlichen Entwicklungskonzeptes und des Flächenwidmungsplanes auf ein vertretbares Ausmaß reduziert.

Dabei wird ausdrücklich der Vergleich mit den anderen Landesgesetzen und der geübten Praxis in den 8 anderen Bundesländern empfohlen.

Wir ersuchen Sie, unsere Anregungen aus der Praxis, die wir sowohl im Interesse einer möglichst friktionsfreien Raumplanungspraxis als auch im gesellschaftspolitischen Interesse einer besseren Raumplanung und unter Bedachtnahme auf die engen Grenzen öffentlicher Budgetmittel ausgearbeitet haben, in Ihre Diskussionen einfließen zu lassen.

Wir stehen Ihnen für Erläuterungen und Beratungen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Für die Interplan ZT GmbH
Arch. DI Günter Reissner eh